Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 464 Voorstel van wet van het lid Koşer Kaya tot intrekking van de Zondagswet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2013 is door de Tweede Kamer een motie aanvaard van de leden Schouw (D66) en Taverne (VVD), waarin de regering werd verzocht een wetsvoorstel in te dienen om te Zondagswet in te trekken.[1]

Naar aanleiding van deze motie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken laten onderzoeken hoe vaak de Zondagswet wordt toegepast en hoe de wet wordt ervaren, alsook wat de gevolgen van een eventuele intrekking zouden zijn en hoe dat zou worden ervaren.
De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) heeft de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet in kaart gebracht. Onderzocht is wat de reikwijdte is van de gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Zondagswet en welke gevolgen een eventuele intrekking van de Zondagswet zou hebben.[2]
Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft door middel van een enquêteonderzoek onder ambtenaren en burgemeesters onderzocht hoe vaak de Zondagswet de afgelopen jaren is toegepast en hoe burgemeesters over de Zondagswet oordelen.[3]
De rapportages van beide onderzoeken zijn door de Minister bij brief van 26 oktober 2015 – bijna drie jaren na de aanvaarding van de motie-Schouw/Taverne – aan de Tweede Kamer aangeboden.[4]

De Minister concludeerde dat aan intrekking van de Zondagswet geen prioriteit moet worden toegekend. Daarbij overwoog hij dat, hoewel de Zondagswet in de praktijk weinig wordt toegepast, de Zondagswet voor

[1] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 23, en Handelingen II 2012/13, nr. 37, item 8.
[2] *Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet*, VU Amsterdam, 2015.
[3] *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Den Haag, september 2015.
[4] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

kst-34464-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

sommige bevolkingsgroepen nog wel een belangrijke symbolische waarde heeft. Bovendien verwachtte hij op basis van het juridische onderzoek en een bijeenkomst met burgemeesters dat, indien de Zondagswet zou worden ingetrokken, bepaalde gemeenten waarschijnlijk zelf bij verordening regels zouden stellen ten aanzien van bijvoorbeeld sportbeoefening en ontspanning op zondag en ter verzekering van de zondagsrust, en dat dergelijke regels een vèrdergaande strekking zouden kunnen hebben dan de huidige regels van de Zondagswet. Daarmee zou de vrijetijdsbesteding van burgers in sommige gemeenten juist kunnen worden ingeperkt in plaats van verbreed.

De initiatiefneemster heeft een wetsvoorstel in voorbereiding genomen, omdat zij de motivering van de Minister voor het handhaven van de Zondagswet onvoldoende draagkrachtig vond. Inmiddels heeft de Minister het voornemen kenbaar gemaakt om toch een wetsvoorstel tot intrekking van de Zondagswet in te dienen. Blijkens het in consultatie gegeven voorontwerp heeft dat echter in belangrijke mate een andere strekking dan het onderhavige wetsvoorstel. De motivering van de Minister is thans vooral gelegen in het bevoegd maken van gemeentebesturen op het terrein dat thans door de Zondagswet gereguleerd wordt: het wegnemen van de beletselen voor de viering van de zondag en ter verzekering van de openbare rust op zondag (en op enige Christelijke feestdagen).

De motivering van de initiatiefneemster is een andere. Dat is belangrijk, omdat in het juridisch onderzoek van de VU wordt opgemerkt, dat de bevoegdheid van gemeentebesturen om, na intrekking van de Zondagswet, de zondagsrust te reguleren in belangrijke mate afhankelijk is van de motivering die aan de intrekking ten grondslag zal liggen.[5]

2. Motivering

Aan het wetsvoorstel ligt een principiële gedachte met betrekking tot de taken van de overheid ten grondslag. Die geldt zowel voor de overheid op rijksniveau als voor mede-overheden. Die gedachte is, dat het niet tot de taken van de overheid behoort om maatregelen te nemen met betrekking tot godsdienstige aangelegenheden als de «viering van de zondag» en de verzekering van de «zondagsrust». Dat verdraagt zich niet met het beginsel van de scheiding van kerk en staat en kan ook een schending van het recht op gelijke behandeling van verschillende godsdiensten en levensovertuigingen opleveren.
Daarmee neemt de initiatiefneemster uitdrukkelijk afstand van de beweegredenen van de huidige Zondagswet. Zij wil daarmee bereiken dat na intrekking van de Zondagswet gemeentebesturen niet zonder meer bevoegd worden tot het nemen van alle maatregelen die nu bij en krachtens de Zondagswet genomen zijn, en kunnen worden.

De heiliging en viering van de zondag en het in acht nemen van zondagsrust zien op godsdienstige verplichtingen. Die impliceren meestal een verplichting tot het bijwonen van een of meer erediensten en soms ook het zich onthouden van (slafelijke) arbeid en andere activiteiten; anders gezegd: het in acht nemen van rust. Daarbij doen zich overigens grote verschillen voor tussen verschillende christelijke kerkgenootschappen, variërend van uiterst streng tot vergaand soepel.
Deze verplichtingen liggen in de private sfeer. Aan het onderhouden ervan staat in het algemeen niets in de weg, met name ook niet van overheidswege. Het vieren van de zondag vindt hoofdzakelijk plaats bìnnen kerkgebouwen en woonhuizen. De eventuele afwezigheid van rust

[5] A.w., blz. 27.

daarbuìten behoeft dan ook geen beletsel op te leveren voor hen die hun godsdienst willen belijden in erediensten en met het onderhouden van religieuze geboden.

Dat neemt niet weg dat gemeentebesturen ervoor kunnen kiezen in hun gemeente op zondagen – of andere dagen van de week – een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen, en daartoe maatregelen te nemen. Daarbij is het wel van belang een helder onderscheid te maken tussen het begrip «zondagsrust» in godsdienstige zin, en een godsdienstig neutrale benadering van «openbare rust», vergelijkbaar met het begrip «openbare orde», en daarmee soms ook in één adem genoemd: openbare orde en rust.

3. «Zondagsrust» en «openbare rust»

«Zondagsrust» zou gedefinieerd kunnen worden als de toestand die ontstaat als iedereen strenge verplichtingen met betrekking tot de viering van de zondag naleeft. Er kunnen dan in het openbaar nauwelijks menselijke activiteiten worden waargenomen.
Er zijn echter ook burgers die geen lid zijn van een kerkgenootschap dat dergelijke verplichtingen kent. Deze verplichtingen, of een deel ervan, ook aan hen opleggen kan een vergaande inperking opleveren van de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op zondagen, zonder dat dit noodzakelijk is om hun godsdienstige medeburgers voldoende ruimte te geven om hun godsdienst te belijden. De huidige Zondagswet doet dit onder meer waar zij verbiedt om aan openbare vermakelijkheden, bijeenkomsten en optochten deel te nemen of arbeid in beroep of bedrijf te verrichten.

De initiatiefneemster heeft in paragraaf 2 er al op gewezen dat een gemeentebestuur ervoor kan kiezen om op zondagen – of andere dagen van de week – een bepaald niveau van openbare rust in de gemeente te bevorderen. Daarbij gaat het om een ander begrip dan de «zondagsrust», die hiervoor aan de orde was. Het gaat niet om het niet kunnen waarnemen van menselijke activiteiten of het vrijwel tot rust komen van het hele maatschappelijk leven, maar vooral om de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast. Dat kan bijvoorbeeld bevorderd worden door het weren van evenementen – zoals kermissen en motorcrosses – die onmiskenbaar dit soort overlast op kunnen leveren.
Het bevorderen van «openbare rust» in deze zin zal derhalve niet zó ver kunnen gaan, dat het gedragingen van burgers verbiedt die nauwelijks enige openbare overlast veroorzaken, zoals het verrichten van arbeid of het beoefenen van sport.

4. Juridische randvoorwaarden

De onderzoekers van de VU concluderen, dat artikel 6 van de Grondwet niet aan het intrekken van de Zondagswet in de weg staat.[6]
Artikel 9 van het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens ziet op de vrijheid om, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden, zowel in erediensten als in het onderhouden van geboden en voorschriften.
De onderzoekers van de VU wijzen erop, dat uit artikel 9 EVRM en artikel 6 van de Grondwet ook positieve verplichtingen voor de overheid kunnen voortkomen.[7] Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee aspecten die ook in de huidige Zondagswet onderscheiden kunnen worden.

---

[6] A.w., blz. 34.
[7] A.w., blz. 31.

In de eerste plaats is er de bescherming tegen verstoringen van de eredienst. De onderzoekers van de VU merken daarover op, dat met de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht zeer waarschijnlijk een voldoende wettelijk kader is geschapen ter bescherming van de godsdienstuitoefening tegen inbreuken door derden.[8] Dat impliceert dat artikel 2 van de Zondagswet kan worden gemist.
In de tweede plaats is er de naleving van religieuze voorschriften. Daarbij gaat het om de reeds in paragraaf 2 genoemde verplichtingen tot het bijwonen van een of meer erediensten en het zich onthouden van arbeid en andere activiteiten. Van het door middel van wetgeving ondersteunen van het door de lidmaten van de betrokken kerkgenootschappen naleven van deze voorschriften kan uiteraard geen sprake zijn. Dat is ook niet nodig. Voldoende is het als de overheid bescherming biedt tegen verstoringen van de eredienst.

De cruciale vraag is of het daarenboven een taak, en wellicht zelfs een verplichting, van de overheid zou kunnen zijn om ook aan ànderen dan degenen voor wie al een religieuze verplichting tot het onderhouden van zondagsrust geldt, een soortgelijke verplichting op te leggen. Dat zou in theorie het geval kunnen zijn, indien de afwezigheid van zondagsrust zou kunnen worden gezien als een beperking van de godsdienstvrijheid van degenen die zich wèl aan het gebod tot heiliging van de zondag willen houden. De onderzoekers van de VU achten dat niet aannemelijk.[9]

5. Gemeentelijke bevoegdheden na intrekking van de Zondagswet

De onderzoekers van de VU wijzen erop dat voor de beantwoording van de vraag in hoeverre intrekking van de Zondagswet de ruimte die gemeentebesturen hebben om zelf bepalingen inzake de zondagsrust te formuleren, zou verruimen of juist zou verengen, de motivering die de formele wetgever aan de intrekking ten grondslag legt van groot belang is.[10]
In paragraaf 2 is uiteengezet, dat het niet tot de taken van de overheid behoort om met het oog op de viering van de zondag maatregelen te nemen ter verzekering van de zondagsrust in godsdienstige zin, maar dat gemeentebesturen er wel voor kunnen kiezen om op zondagen – of andere dagen van de week – een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen. Daarbij gaat het vooral om het voorkomen van geluids- en verkeersoverlast.

Bij de vraag welke verordenende bevoegdheid gemeentebesturen hebben na het intrekken van de Zondagswet, gaat het om autonome gemeentelijke verordeningen. Dat wil zeggen: verordeningen die gemeentebesturen op eigen initiatief maken; dus zonder daartoe in een wet in formele zin opdracht gekregen te hebben. Dergelijke verordeningen moeten een gemeentelijk belang dienen en mogen dus niet slechts op individuele belangen betrekking hebben.
Het komt de initiatiefneemster voor, dat bij verordeningen die betrekking hebben op de viering van de zondag in godsdienstige zin de vraag zal kunnen rijzen of zij een huishoudelijk belang van de gemeente dienen dan wel het belang van individuele burgers die een bepaalde godsdienst belijden. Ook gemeenten dienen zich neutraal op te stellen met betrekking tot godsdienst en levensovertuiging.
Die vraag is in beginsel ook aan de orde bij verordeningen die de openbare rust beogen te bevorderen zonder dat uitdrukkelijk sprake is van godsdienstige overwegingen. Als het daarbij gaat om het voorkomen van

[8] A.w., blz. 33.
[9] A.w., blz. 33.
[10] A.w., blz. 29.

onmiskenbare geluids- en verkeersoverlast zal echter al snel aangenomen mogen worden dat daarmee een gemeentelijk belang is gediend. Maar als het gaat om gedragingen van burgers die, hetzij gelet op de aard ervan, hetzij gelet op de plaats waarop ze worden verricht, géén substantiële invloed hebben op de «openbare rust» in de zin van afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast, kan het moeilijk worden om overtuigend te motiveren dat een gemeentelijk belang in het geding is.
De aard van de gedraging zal bijvoorbeeld van belang zijn bij sportactiviteiten; de plaats wanneer het gaat om evenementen binnen gebouwen. De impact daarvan op de «openbare rust» zal in het algemeen niet groter zijn dan het in- en uitgaan van een kerkdienst.

Gemeentelijke verordeningen als hier aan de orde mogen niet in strijd zijn met hogere regelingen, en mogen die slechts aanvullen indien de hogere regeling het betrokken onderwerp niet uitputtend regelt.
Gemeentelijke verordeningen en besluiten kunnen ook rechtstreeks getoetst worden aan de Grondwet. Daarvan kan in dit verband niet alleen artikel 6 (vrijheid van godsdienst) aan de orde komen, maar ook de artikelen 7 (vrijheid van meningsuiting), 9 (recht tot vergadering en betoging), 10 (eerbiediging persoonlijke levenssfeer), 19 (vrije keuze van arbeid) en 22 (het door de overheid bevorderen van de volksgezondheid en scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding).

Indien het gaat om openbare manifestaties waarop de Wet openbare manifestaties betrekking heeft, zal die wet na intrekking van de Zondagswet als een uitputtende regeling moeten worden beschouwd. Met betrekking tot andere openbare evenementen die onmiskenbaar geluidshinder of verkeersdrukte met zich mee brengen, is van belang dat een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort openbare evenementen de hogere regelingen niet doorkruist.

Met betrekking tot arbeid in beroep en bedrijf merken de onderzoekers van de VU op, dat een verordeningsbepaling die arbeid op zondag verbiedt ter bescherming van de rust in de gemeente in algemene zin, de Arbeidstijdenwet op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen. De intrekking van de Zondagswet zou hierin naar hun oordeel geen verandering brengen. Het lijkt hen onwaarschijnlijk dat het aanvullen van de Arbeidstijdenwet door een gemeentelijke verordening zou zijn toegestaan. Het ligt voor de hand dat de Arbeidstijdenwet de verhouding tussen arbeid en rust uitputtend regelt. Voorts zou volgens de onderzoekers een verbod op arbeid in het algemeen als strijdig met artikel 149 van de Gemeentewet kunnen worden bestempeld, omdat zij eerder in individuele belangen dan in het algemeen belang treedt.[11]

Gemeentelijke verordeningen die sportbeoefening en ontspanning op zondag belemmeren of zelfs verhinderen, zullen naar de mening van de onderzoekers van de VU vermoedelijk zijn toegestaan, als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Zij zien geen hogere wettelijke voorschriften op grond waarvan zij vermoeden dat die aan een verbod in de weg staan.[12]

De initiatiefneemster acht – evenals de onderzoekers – op dit punt van belang welke motivering de formele wetgever aan de intrekking van de Zondagswet ten grondslag legt.
Hetgeen daaromtrent in de considerans van het wetsvoorstel en in paragraaf 2 van deze toelichting is vermeld, staat naar het oordeel van de initiatiefneemster in de weg aan het verbieden of belemmeren van

[11] A.w., blz. 29.
[12] A.w., blz. 29.

sportbeoefening en ontspanning op zondag. Weliswaar kunnen gemeentebesturen ervoor kiezen om de openbare rust in de zin van afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast te bevorderen, maar meestal zal vastgesteld moeten worden dat de gevolgen van dergelijke activiteiten voor die openbare rust verwaarloosbaar zijn; zeker als het gaat om sportbeoefening door liefhebbers. Bij grote evenementen met veel toeschouwers kan dat anders liggen.

Niettemin acht de initiatiefneemster het van belang om buiten twijfel te stellen, dat gemeentebesturen niet de bevoegdheid hebben om sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondagen te beperken. Daartoe is in het wetsvoorstel een aanvulling van de Gemeentewet opgenomen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel bewerkstelligt dat de Zondagswet wordt ingetrokken.

Artikel II

Dit artikel beoogt buiten twijfel te stellen dat de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag, die niet als openbare vermakelijkheid zijn te beschouwen, welke thans is opgenomen in artikel 7 van de Zondagswet, gehandhaafd blijft.
Met de clausulering «die niet als in overwegende mate openbare vermakelijkheden zijn te beschouwen» wordt beoogd deze bescherming niet te laten vervallen indien, wat vaak het geval is, een sportwedstrijd in beperkte mate tevens het karakter van een openbare vermakelijkheid heeft, omdat er enig publiek bij aanwezig is.
De hier aan de orde zijnde bescherming is afhankelijk van de grond waarop tot beperkingen wordt besloten. Niet aanvaardbaar is het als sportbeoefening en andere vormen van ontspanning worden beperkt op de grond dat zij plaats vinden op een godsdienstige rust- of feestdag. Daaraan zullen godsdienstige overwegingen ten grondslag liggen, terwijl er op dat punt geen taak voor de overheid ligt en de overheid neutraal hoort te zijn ten opzichte van alle godsdiensten en levensbeschouwingen. Daarom is ook gekozen voor de algemene omschrijving «godsdienstige rustdag of feestdag». Deze heeft betrekking op alle rust- en feestdagen van alle godsdiensten.
Dit artikel belet gemeentebesturen niet om maatregelen te nemen met betrekking tot evenementen, die onmiskenbaar geluids- en/of verkeersoverlast of problemen met betrekking tot de openbare orde met zich mee kunnen brengen.

Artikel III

Artikel III bevat de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel. Geregeld wordt dat het wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Met deze inwerkingtredingsbepaling wordt voldoende ruimte gegeven voor toepassing van de Wet raadgevend referendum.

Koşer Kaya